

# Monopolin vahvistaminen kilpailun nimissä

## Rahapeliyhteisöjen yhdistämisprosessin oikeuttaminen politiikka-asiakirjoissa ja mediassa

JANI SELIN & MATILDA HELLMAN & TUULIA LERKKANEN

### Johdanto

Euroopan unionin näkökulmasta hyväksyttävä perustelu rahapelimonopoliin oikeuttamiselle on ollut rahapelihaittojen ehkäiseminen (Kaburakis & Rodenberg 2012). Tällä perustelulla tuettiin myös valtion hallinnassa olleiden suomalaisten rahapeliyhteisöjen yhdistämistä. Tammikuussa 2017 Veikkaus, Raha-automaattiyhdistys (RAY) ja Fintoto yhdistyivät yhdeksi valtion omistamaksi yhtiöksi. Yhtiön tuotot ovat noin 1,8 miljardia euroa, ja sillä on yksinoikeudet kaikkiin rahapeleihin Manner-Suomessa.<sup>1</sup> Rahapelituotot ovat poliittisesti tärkeitä monien sidosryhmien kannalta, sillä tuloja käytetään esimerkiksi taiteen, tieteen, urheilun sekä sosiaali- ja hyvinvointijärjestöjen rahoittamiseen. Erityisesti eurooppalaisesta näkökulmasta tarkasteltuna kyseinen kansallisia rahapelimarkkinoita suojeleva hanke on melko poikkeuksellinen. Suomen lisäksi ainoastaan Norja on päättänyt keskittyä pelkästään valtiollisen rahapelimonopolin säilyttämiseen (Borch 2015). Monet Euroopan unionin (EU) jäsenmaista ovat päätyneet noudattamaan unionin sisäisiä vapaiden markkinoiden periaatteita ja ovat esimerkiksi avanneet verkossa toimivat rahapelimarkkinansa muiden maiden operaattoreille.

Tarkastelemme tässä artikkelissa, kuinka rahapeliyhteisöjen yhdistyminen mahdollistettiin diskursiivisesti luomalla kolmen operaattorin monopolista ongelma, johon tarvittiin nopea ratkaisu.

<sup>1</sup> Poikkeuksen muodostaa yksi operaattori, PAF, joka toimii Ahvenanmaan itsehallintoalueella.

Mitkä olivat taustaoletukset ja tärkeimmät puheet, jotka liittyivät tähän kysymykseen politiikka-asiakirjoissa ja mediassa? Tämän kysymyksen purkamiseksi analysoimme, kuinka kolmen rahapeliyhteisön malli esitettiin ongelmana politiikka-asiakirjoissa ja sanomalehtikirjoituksissa.

Lisäksi osoitamme, että jopa Suomen kaltaisessa maassa, jossa rahapeleihin liittyvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen ovat rahapelipolitiikan tärkein perustelu ja tavoite, poliittis-kulttuuriset ja sisäänrakennetut ennako-oletukset edistävät tuottolähtöistä rahapelipolitiikkaa virallisen, haittojen ehkäisemiseen perustuvan rahapelipolitiikan sijaan.

### Aineisto ja menetelmä

Aineisto koostuu rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskevasta virallisista asiakirjoista (N = 4) ja mediauutisoinnista (N = 82). Analyysia varten kerättiin kaikki poliittisen päätöksenteon kannalta keskeiset asiakirjat, joissa perusteltiin rahapelimonopoliin yhdistämistä. Yksi asiakirjoista on selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista (Sisäministeriö 2015), jossa esitellään hallituksen valittaviksi kolme vaihtoehtoista rahapelimonopolin mallia. Selvityksen laatiminen käynnistettiin tammikuussa 2015 hallituksen linjattua joulukuussa 2014, että kahden tai kaikkien kolmen rahapelimonopolin yhdistäminen olisi tarpeellista. Toinen keskeinen asiakirja on hallituksen esitys eduskunnalle (HE 132/2016 vp), joka sisältää perustelut kolmen rahapeliyhtiön

yhdistämiseksi. Aineistoon otettiin mukaan myös sosiaali- ja terveystieteiden lausunto (StVL 9/2016 vp) sekä eduskunnan hallintovaliokunnan (HaVM 25/2016 vp) mietintö.

Tutkimuksen media-aineisto koostuu 82:sta suomalaisessa valtamediassa julkaistusta tekstistä, jotka käsittelevät rahapelimonopoliin yhdistämiskeskustelua. Yhteensä 54 tekstiä kerättiin *Helsingin Sanomien* (HS) verkkopohjaisen arkistopalvelun avulla. Media-aineiston monipuolisuuden takaamiseksi aineistoa täydennettiin keräämällä rahapeliyhteisöjen yhdistämistä käsitteleviä mediatekstejä Google News- ja Google-palvelujen kautta hakusanoilla ”Veikkaus RAY Fintoto fuusio”, ”uusi monopoli Veikkaus” ja ”rahapelifuusio”. Tämän strategian avulla kerättiin yhteensä 28 mediakirjoitusta suomalaisista sanomalehdistä. Koko media-aineisto (N = 82) sisältää eri mediatekstilajeja, kuten uutisia, pääkirjoituksia sekä mielipidekirjoituksia. Ensimmäiset aineistoon sisällytetyt tekstit on julkaistu syyskuussa 2014, kun kysymys yhdistämisestä esiintyi ensimmäisen kerran mediassa. Aineiston ajanjakso päättyy uutisointiin uuden yhtiön perustamista ja käyttöönottoa koskevasta uutisoinnista kesäkuussa 2017.

Aineiston analysoinnissa sovellettiin Carol Bacchin (2009) ”What is the problem represented to be” -lähestymistapaa (WPR). Bacchin lähestymistavassa politiikan (*policy*) katsotaan muodostavan diskursiivisesti kohteenaan olevan ongelman.

WPR-lähestymistapa koostuu seitsemästä analyttisestä kysymyksestä, jotka eivät muodosta joustamatonta menetelmää vaan ennemminkin tapauksiin sovellettavan näkökulman (Bacchi 2009; 2015; 2016). Tässä analyysissä keskitytään lähinnä kahteen ensimmäiseen analyttiseen kysymykseen, jotka ovat:

- 1) Mikä on ”ongelman” esittämistapa tietyssä politiikassa?
- 2) Mitä ennakko-oletuksia tai otaksuja tämän ”ongelman” esittämistavan taustalla on?

Ensimmäisen kysymyksen tarkoituksena on paljastaa, mikä katsotaan ongelmalliseksi konkreettisen politiikkatoimea koskevan ehdotuksen sisällä (Bacchi 2009), tässä tapauksessa Suomen rahapelimonopoliin yhdistämisprosessissa. Bacchin ensimmäinen kysymys edustaa niin sanotusti tervettä järkeä: se, mitä ehdotamme tehtäväksi jonkin asian suhteen, kertoo, mikä mielestämme tarvitsee muutosta ja mitä siten pidämme ongelmallisena. Poliitikot koostuvat yleensä monista ehdotuksista

ja politiikkatoimista, ja on mahdollista, että yhden politiikan sisällä on useita – ja jopa ristiriitaisia – ongelman esittämisen tapoja. Toisen kysymyksen tarkoitus taas on analysoida poliittisen ongelman esittämistavan taustalla olevia ennakko-oletuksia. Tässä yhteydessä tehtävä on tunnistaa ongelman esittämistavan sisältämä käsitteellinen logiikka eli ne usein syvään juurtuneet kulttuuriset ja poliittiset taustaoletukset, jotka tekevät ongelman esittämistavasta johdonmukaisen ja ymmärrettävän.

Aineiston koodaamiseen käytettiin laadullisen analyysin Atlas.ti-ohjelmistoa. Poliittikka-asiakirjojen koodauksessa keskityttiin asiakirjojen sisältämien ongelmanesittämistapoihin ja niitä tukevaan argumentaatioon ja logiikkaan. Media-aineiston koodauksen tarkoitus oli mahdollistaa yhdistämistä koskevien politiikkaongelmien esittämistapojen, argumentaatioiden ja perustelujen analysoiminen. Lisäksi analysoitiin eri toimijoiden reaktioita rahapelifuusioon Suomessa ja sitä, miten niistä tiedotettiin mediassa.

Analyysi koostuu kahdesta osasta. Aluksi esittelemme monopolifuusioon liittyvät tärkeimmät rahapelipolitiikan ongelman esittämistavat, jotka havaittiin poliittikka-asiakirjoissa. Tämän jälkeen siirrymme media-aineiston analyysin esittelyyn. Lopuksi vertaamme media-analyysin tuloksia poliittikka-asiakirjojen analyysiin.

## Rahapeliyhteisöjen yhdistämiskeskustelu politiikka-asiakirjoissa

**Keskinäinen kilpailu ja kysynnän kanavoiminen**  
Kaikissa tätä tutkimusta varten analysoiduissa asiakirjoissa EU-konteksti ja rahapelialan uusi teknologinen kehitys muodostivat perustelut, joiden avulla Suomen hallitus esitti käytössä olleen kolmen eri rahapeliyhteisön yksinoikeusjärjestelmän ongelmallisena.

Asiakirjoissa kolmen monopolin järjestelmä esitettiin ongelmallisena EU-oikeuden kannalta viitaten siihen mahdollisuuteen, että kolmen Suomessa yksinoikeuksilla toimivan rahapeliyhteisön välille voisi tulevaisuudessa kehittyä keskinäistä kilpailua, jota ei voida EU:n näkökulmasta hyväksyä. Periaatteessa jokainen peliyhteisö tarjosi yksinoikeudella erilaisia pelejä: RAY toimeenpani rahapeliautomaatti- ja kasinopelejä, Veikkaus arpajaispelejä ja urheiluvetoja Fintoto totopelejä. Suomen järjestelmä voisi olla muihin EU:n jäsenmaihin sijoittautuneita operaattoreita syrjivä,

koska ne eivät voisi kilpailla suomalaisten rahapeliyhteisöjen kanssa. Tässä tapauksessa Suomi rikkoisi EU-lainsäädäntöä. Hallituksen mukaan yhden operaattorin monopoli poistaisi keskinäisen kilpailun riskin. Lisäksi hallitus väitti, että toinen mahdolliseen keskinäiseen kilpailuun liittyvä riski olisi rahapelituotteiden markkinoinnin lisääntyminen, mikä voisi myös lisätä pelihaittoja. Tämä olisi ristiriidassa Suomen rahapelipolitiikan virallisen päätavoitteen eli pelaamiseen liittyvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämisen kanssa (Sisäministeriö 2015). Vastaavasti yhden rahapelimonopolin yksinoikeusjärjestelmä olisi paremmin turvattu mahdollisilta tulevilta syytöksiltä, jotka koskisivat EU:n vapaiden markkinoiden periaatteiden rikkomista: ”Tässä vaihtoehdossa *toimintaympäristön muutoksen aiheuttama* tulevaisuuden kehitysnäkymä jatkuvasti kasvavasta pelien päällekkäisyydestä ja sitä kautta mahdollisesti syntyvästä EU-oikeuden kannalta ongelmallisesta keskinäisestä kilpailuasetelmasta poistuu.” (Sisäministeriö 2015, 41, korostus lisätty).

Kuten lainauksessa todetaan, kolmen monopolin välisen mahdollisen kielletyn kilpailun ongelma liittyi myös ”toimintaympäristön muutokseen”. Nämä muutokset esitettiin keskeisinä tekijöinä, jotka vahvistivat tarvetta yhdistää peliyhteisöt. Suomen rahapeliyhteisöjen välisen kilpailun pelko perustui sille käsitykselle, että kolmen rahapeliyhteisön tuotevalikoimat alkaisivat teknologian kehityksen ja asiakkaiden mieltymysten muuttumisen takia muuttua yhä enemmän päällekkäisiksi.

Yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisen kannalta tärkeänä pidetty peliyhteisöjen pelien selkeä erotettavuus esitettiin nyt esteeksi uusien ja houkuttelevien rahapelituotteiden kehittämiselle: ”Yksinoikeusjärjestelmässä on mahdollista uudistaa rahapelitearjontaa, mutta kolmen toimijan malli kaventaa tätä mahdollisuutta. Jos suomalainen rahapelitearjonta ei pysy kansainvälisen kehityksen mukana, kanavointikyky kotimaiseen valvottuun rahapelitearjontaan heikkenee” (HE 132/2016 vp, 26).

Vanha yksinoikeusjärjestelmä esitetään ongelmallisena siksi, että se ei tulevaisuudessa pystyisi ”kanavoimaan” rahapeliä kysyntää laillisiin rahapelivaihtoehtoihin. Ongelma olisi siis se, että ulkomaalaiset rahapelioperaattorit houkuttelisivat uusien, innovatiivisten rahapelituotteidensa avulla yhä enemmän suomalaisia pelaajia. Jos tämä kehityskulku toteutuisi, Suomen rahapelijärjestelmän perustukset murenisivat.

**Ongelman esittämistapojen ennako-oletukset**  
Edellä kuvaillut kaksi poliittikaongelman esittämistapaa – keskinäisen kilpailun riski ja riski heikentyvästä kanavointikyvystä – sisältävät tiettyjä ennako-oletuksia, joita on syytä tarkastella lähemmin. Ongelmallinen kilpailu kolmen rahapeliyhteisön välillä liittyy selvästi EU:n lainsäädäntöön, mutta poliittisissa asiakirjoissa todetaan sen liittyvän oleellisesti myös rahapelialan markkinoiden ja teknologiseen kehitykseen. Vastaavasti heikentyvän kanavointikyvyn ongelma liitetään teknologian ja markkinoiden kehitykseen. Näiden ongelman esittämistapojen taustalla ovat oletukset toimijuuden puuttumisesta ja pelihulun luonnollisuudesta.

*Toimijuuden puuttuminen* viittaa tapoihin, joilla globaali teknologinen kehitys tai toimintaympäristön yleisemmät muutokset esitetään välttämättömyyksinä, joihin suomalaiset toimijat eivät ole voineet vaikuttaa. Valtion johdon ja suomalaisten rahapelioperaattoreiden toimijuutta vähätellään: ”Rahapeliä tuotekehityksessä pyritään reagoimaan pelaamisessa tapahtuneisiin muutoksiin ja hyödyntämään kuluttajien yleisesti käytössä olevaa teknologiaa.” (Sisäministeriö 2015, 22)

Teknologia ja kuluttajien käyttäytyminen esitetään perustavanlaatuisina muutoksina. Kuitenkin Suomen hallitus, rahapeliyhteisöt ja muut sidosryhmät esitetään täysin osattomiksi rahapeliteollisuuden kehitykseen. Aktiivisen toimijuuden määrittäminen toimii diskursiivisena tapana perustella ja korostaa rahapelipolitiikan uudistamisen *välttämättömyyttä* – sitä, että tarvitaan poliittista toimijuutta korjaamaan uhkaava tilanne. Poliittikaasiakirjoissa esitetäänkin, että suomalaisilla toimijoilla on aktiivinen toimijuus vain silloin, kun tarkastellaan yhdistymisen hyötyjä. Jopa siinä määrin, että hallituksen esitetään pystyvän aktiivisesti ohjaamaan pelikehitystä Suomessa yhden operaattorin järjestelmän tapauksessa: ”(...) yhden yksinoikeustoimijan mallissa (...) [on] tarvetta määritellä edelleen laillisesti tarjottavia pelimuotoja. Näin voidaan ennakkollisesti ohjata pelikehitystä rahapelipoliittisesti hyväksyttävään suuntaan.” (HE 132/2016 vp, 28, korostus lisätty.) Aktiivinen toimijuus esitetään tapana korjata teknologisen kehityksen vaikutuksia, joihin suomalaisilla toimijoilla ei ole ollut mitään osuutta. Ennako-oletus toimijuuden puuttumisesta korostaa sitä, ettei rahapelipolitiikan uudistaminen johdu kansallisista taloudellisista intresseistä vaan määräytyy sellaisten voimien vaikutuksesta, jotka eivät ole Suomen hallinnassa.

*Pelihalun luonnollisuutta* koskeva oletus liittyy suomalaisen rahapelipolitiikan yhteen avainkäsitteeseen, ”kanavoimiseen”. Kanavoimisen tarkoitus on varmistaa, että raha virtaa pelaajilta kansallisille yksinoikeustoimijoille ulkomaiden toimijoiden sijasta. Lisäksi vaikuttava kanavoiminen voi edellyttää kansallisten monopoliin perustuvien rahapelimarkkinoiden laajentamista (esimerkiksi uusien tuotteiden lanseeraamisen avulla). EU:n tuomioistuin on katsonut kanavoinnin sopivan yhteen rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen kanssa, jos tällaista politiikkaa pannaan täytäntöön johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (esim. Kaburakis & Rodenberg 2012, 1547). Monet kriitikot ovat huomauttaneet, että kanavointi ja rahapelihaittojen ehkäiseminen ovat lähtökohtaisesti yhteensopimattomia (Lovejoy 2014, 1539, 1571–1572; Myllymaa 2017; Van den Bogaert & Cuyvers 2011).

Se, mihin kanavointi kohdistuu, on ihmisten pelihalu: ”Voimassa olevan arpajaislain peruslinjaus noudattaa jo vuonna 1965 annetussa arpajaislaissa (491/1965) omaksuttua peruslinjausta, jonka mukaan tulojen hankkiminen ihmisten pelihalu hyväksikäyttäen sallitaan ainoastaan rajoitetussa määrin ja tällöinkin ainoastaan hyväntekeväisyyttä varten tai muun aatteellisen toiminnan tukemiseen” (HE 132/2016 vp, 6). Pelihalu tai pelihimoa useammin kanavoinnin kohteeksi mainitaan asiakirja-aineistossa ”kysyntä”, mutta ajatus on täsmälleen sama. Valtion on kanavoitava kysyntää – siis pelihalu – koska se esitetään muuttumattomaksi väestön ominaisuudeksi, joka on tyydytettävä rahapeliä tarjonnalla. On toisin sanoen tunnistettava, ettei pelihalusta voida päästä eroon.

Pelaamisen kanavoimisen logiikan mukaan pelihalu on ihmisluonnon pysyvä piirre. Tämä ennako-oletus voidaan nähdä poliittisena ”pelihalun luonnollistamisena”. Kun kolmeen rahapeliyhteisöön perustunut rahapelijärjestelmä esitettiin ongelmana, oli tällä ennako-oletuksella erityinen tehtävä. Kolmen rahapeliyhteisön järjestelmässä ongelmaksi esitettiin ”kanavointikyvyn” vaarantuminen, koska Suomen lainsäädäntö sulkee pois suomalaisten operaattoreiden mahdollisuuden kehittää uusia tuotteita. Sikäli kuin pelihalu esitetään vakiona, kanavoinnin logiikka sulkee pois sen mahdollisuuden, että markkinointi ja tuotekehittely voisivat luoda uutta rahapelikysyntää jo olemassa olevan kysynnän lisäksi.

Lisäksi pelaamisen kielteisten seurausten voidaan vastaavasti olettaa olevan väistämättömiä (ks. Livingstone & al. 2017, 3). Tämän logiikan mukaisesti kanavointi on (valtion) vastuullista toimintaa, koska se ohjaa olemassa olevaa halua kohti yksinoikeusjärjestelmän tuotteita, eikä samalla luo uutta rahapelikysyntää. Kanavointi siis tuottaa hyvää suomalaiselle yhteiskunnalle. Jos pelihalun oletettaisiin sen sijaan olevan muuttuva asia, niin tällöin markkinointi ja tuotekehittely loisivat ainakin potentiaalisesti uutta kysyntää, ja siten ne myös potentiaalisesti lisäisivät rahapelihaittoja. Pelihalun luonnollistamisen poliittinen arvo näyttää liittyvän juuri tähän: se horjuttaa kaikkia vaatimuksia, jotka koskevat rahapeliä kysyntää ja tarjontaa vähentäviä politiikkatoimia.

## Media-analyysi

Politiikka-asiakirjat osoittivat, kuinka rahapeliyhteisöjen yhdistämistä rakennettiin ratkaisua vaativana ongelmana. Yhtäältä suomalaisten toimijoiden esitettiin olevan osattomia rahapelialan globaaliin kehitykseen mutta kykeneviä vaikuttamaan kehitykseen, kun kyse oli siihen liittyvien riskien estämisestä rahapeliyhteisöt yhdistämällä. Toisaalta ennako-oletuksena oli väestön pysyvä, luonnollinen pelihalu, jota täytyy kanavoida tai ohjata mutta jota ei voida vähentää tai taltuttaa.

Mediaraportoinnin voidaan nähdä toimivan politiikka-asiakirjojen samanaikaisena rinnakkaisilmiönä mutta myös sisältävän monitahoisempia kuvauksia prosessista. Jotta tällainen nopea järjestelmämuutos saadaan aikaan, voidaan olettaa, että tarvitaan jonkinlaista tukea valtavirtaa edustavan median esittämistavoissa.

## Yhdistämisen perustelut mediassa

Rahapelialan teknologiseen kehitykseen, joka asetti vanhan järjestelmän kyseenalaiseksi, viitattiin myös media-aineistossa. Etenkin vuosien 2014–2015 mediateksteissä hallituksen edustajat perustelivat rahapeliyhteisöjen yhdistämistä viittaamalla rahapelitoiminnan digitalisoinnista johtuvaan nopeaan kehitykseen.

Pääministeri Alexander Stubb puhui tarpeesta vastata uuteen kysyntään rahapelialalla. Hän totesi, että digitalisoinnin ja nettipelaamisen takia koko rahapeliteollisuus oli maailmanlaajuisten uudelleenjärjestelyjen kohteena (Junkkari & Nieminen 2014). Keskeinen viesti oli se, että rahape-

laamisen luonne on muuttunut niin paljon, että muutokset vaarantavat vanhan järjestelmän. Keskustelut sisälsivät vivahteita suurista muutoksista, joihin Suomen on reagoitava valppaasti. ”On oltava ajan hermolla”, sisäministeri Päivi Räsänen kommentoi ja viittasi samaan teknologian muutokseen keskittyvään ajan henkeen (Nieminen 2014). Valmistautuminen järjestelmämuutokseen selitetään reaktiona nopeisiin ja suuriin muutoksiin pelaamisympäristöissä ja erityisesti lisääntyvään nettipeleamiseen.

Sisäministeriön kansliapäällikön Päivi Nergin mukaan yksi suuri rahapelialan yksinoikeustoimi ja pystyisi investoimaan digitaaliseen tuotekehitykseen tehokkaasti ja haastamaan ulkomaiset rahapeli-toimijat kilpailussa: ”Yksi peliyhtiö olisi kilpailukykyisempi ja tuottaisi enemmän rahaa, jolloin edunsaajatkin hyötyvät” (Palojärvi 2015). Tämä perustelu on samankaltainen kuin politiikka-asiakirjoissa, joissa käsiteltiin kanavointikykyä.

Myös mediateksteissä esitetään nykyisen rahapeli-järjestelmän sisältävän riskejä, jotka liittyvät sen EU-oikeudellisen oikeutuksen rikkomiseen. Mediaraportoinnissa pääministeri Stubb mainitsee EU:n lainsäädännön kanssa ristiriidassa olevan keskinäisen kilpailun riskin kolmen rahapeliyhteisön välillä (Junkkari & Nieminen 2014).

Joulukuussa 2014 ilmoitettiin, että hallitus oli nimittänyt työryhmän (Junkkari 2014), jonka tarkoitus oli esittää vaihtoehtoja nykyisen rahapeli-järjestelmälle. Mediatekstin mukaan selvitys julkistettaisiin maaliskuussa 2015. Kuukautta ennen työryhmän selvityksen julkaisemista kansliapäällikkö Päivi Nerg totesi HS:n haastattelussa kannattavansa fuusiota (Palojärvi 2015).

Erilaisia uhkia esitettiin liittyvän skenaarioon, jossa nykyistä rahapeli-järjestelmää ei muutettaisi. Nerg oli huolissaan esimerkiksi siitä, että kolmen operaattorin rahapeli-tuotteet alkaisivat olla päällekkäisiä: ”Sitä paitsi, jos jatkamme entiseen tapaan, joudumme sisäministeriössä rajoittamaan peliyhtiöiden tuotekehitystä. Joudumme myös tilanteeseen, jossa yhtiöiden pelit alkavat muistuttaa liikaa toisiaan. Silloin on riski, että joku kantelee EU:lle ja komissio tarttuu taas asiaan.” Nergin mukaan uusi monopoli pystyisi paremmin kilpailemaan kansallisille rahapelimarkkinoille pyrkivien kansainvälisten rahapelioperaattorien kanssa. (Mt.)

Yhdistämisen tarvetta perustellaan media-aineistossa myös kilpailun kannalta; prosessin pitäisi edetä, jotta voitaisiin kilpailla paremmin ul-

komaisten rahapelioperaattorien kanssa ja ehkäistä rahapeliyhteisöjen keskinäistä kilpailua (mt.). Yhden yhtiön yksinoikeusjärjestelmä ratkaisisi keskinäisen kilpailun ongelman, selitti sisäministeri Päivi Räsänen HS:n uutisessa maaliskuussa 2015 (Raeste 2015a). Kaiken kaikkiaan virallisissa politiikka-asiakirjoissa esitettyjä perusteluja ei juuri-kaan problematisoida mediassa.

Vasta prosessin myöhäisessä vaiheessa vuosina 2016 ja 2017 ilmestyy kirjoituksia, joissa yksinoikeusjärjestelmän vahvistaminen esitetään parhaana ratkaisuna pelaamiseen liittyvien ongelmien ehkäisemiseksi. Tätä ongelman esittämistapaa korostetaan mediateksteissä lähinnä vasta, kun keskeiset sidosryhmät olivat jo hyväksyneet yhden monopolitoimijan järjestelmän tai muutos oli jo toteutettu (Länsi-Suomi 2015; Mattila 2016; Karjalainen 2017). Mediateksteissä viitataan hallituksen näkemykseen, jonka mukaan yksi valtion omistama monopoli voisi tarjota pelaajille turvallisempia ja helpommin valvottavia pelityyppejä (Raeste 2015b). Sanomalehti *Karjalaisen* (2017) mukaan odotuksena oli, että uusi monopoli voisi kehittää tehokkaampia valvontavälineitä, joiden avulla autetaan ongelmapelaajia hallitsemaan pelaamistaan. Sen sijaan vuosien 2014 ja 2015 raportoinnissa silmiinpistävimmät perustelut liittyivät digitalisoitumiseen ja kilpailuun.

### Erilaisia näkökulmia

Mediateksteissä esitetään rahapeliyhteisöjen yhdistymistä esitetään useampia näkökulmia kuin politiikka-asiakirjoissa. Tätä voidaan selittää kahden aineistotyyppien eroilla, jotka liittyvät etenkin aineistojen erilaisiin tehtäviin ja alkuperiin.

Vaikutelma vahvasta poliittisesta tahdosta muuttaa rahapeli-järjestelmää yhdistämällä kolme rahapeliyhteisöä hahmottuu mediateksteissä vuoden 2014 loppupuolella ja vuonna 2015. Poliitikot, ja erityisesti sisäministeriön edustajat, käyttävät poliittisen tahdon käsitettä: ”Poliittinen tahtotila pitää kiinni yksinoikeusjärjestelmästä. Siihen meillä on komission tuki”, totesi Päivi Räsänen HS:ssä joulukuussa 2014 (Nieminen 2014). Poliitikkojen ja viranomaisten kommenttien perusteella uusi yhden monopolin järjestelmä on turvallinen, ja suomalaiset voivat luottaa järjestelmän jatkuvuuteen (Junkkari & Nieminen 2014; Nieminen 2014; Raeste 2015a).

Oli kuitenkin myös asianosaisia, jotka eivät halunneet muutosta. Aivan yhdistymiskeskustelun alkuvaiheessa kriittisiä huomautuksia esitti-

vät etenkin kansalaisyhteiskuntaan kuuluvat rahapeliuottojen edunsaajat (Nieminen & Niskakangas 2014; Nieminen & Pusa 2014). Mediassa rahapeliuottojen merkitys yhteiselle hyvälle sai asiakirjoja enemmän huomiota: suuri osa kansalaisjärjestöjen saamasta tuesta on peräisin rahapeliuotoista. Tutkimuksissa tämän seikan on nähty ohjanneen yleistä julkista keskustelua kohti pelaamisen esittämistä hyvänä tekona, joka tukee rahapelijärjestelmän vahvaa yleistä legitimeettii (Järvinen-Tassopoulos 2012; Matilainen 2017). Sisäministeriön kansliapäällikön Päivi Nergin mediassa antamien lausuntojen mukaan valtion rahapeliuottojen hylkäämiselle ei ole olemassa poliittista tahtoa. Hän korostaa, että jos rahapelimonopoli katoaisi, se voisi johtaa tilanteeseen, jossa edunsaajien tulot otettaisiin valtion budjetista (Valtanen 2016).

Sosiaali- ja terveysalan edunsaajien kattojärjestö Suomen sosiaali ja terveys ry (SOSTE) on esimerkki toimijasta, joka vastusti yhdistymistä raportoinnin alkuvaiheessa (Jungman & al. 2014). SOSTE korosti, että Suomen järjestelmä oli tuoloin saanut Euroopan komissiolta ”puhtaat paperit”. Kaikilla operaattoreilla oli omat pelinsä, ja ainoat säästöt saataisiin aikaan vähentämällä pelitarjontaa: ”Peliyhteisöjen yhdistäminen ei tältä osin toisi mitään lisäarvoa. Käytännössä merkittäviä säästöjä syntyisi vain supistamalla pelitarjontaa, mikä ei lisäisi hyötyä kansalaisille – päinvastoin,” SOSTEn edustajat kommentoivat (mt.). Tämä näkökulma on erityisesti mielenkiintoinen siitä syystä, että SOSTEen kuuluvat sosiaali- ja terveysalan järjestöt esittävät, että pienempi pelitarjonta on kansalaisten näkökulmasta huonompi skenaario. Tämän näkemyksen voidaan katsoa olevan ristiriidassa järjestön oman kansanterveydellisen lähestymistavan kanssa. Kansanterveyden näkökulmasta ajatellaan, että rahapelien kokonaiskulutus korreloi sekä saatavuuden että haittatason kanssa (esim. Hansen & Rossow 2012; Markham & al. 2014). SOSTEn media-aineistossa esittämien näkemysten perusteella näyttää siltä kuin järjestöt olisivat unohtaneet rahapelaamisella olevan seurauksia ja ajattelisivat kansalaisia vain ihmisinä, jotka haluavat monia pelivaihtoehtoja sekä rahapeliuottoja edunsaajille. Tämä perustelu liittyy tiiviisti myös ennako-oletukseen muuttumattomasta pelihallusta, joka oli näkyvä diskursiivisen oikeuttamisen tapa politiikka-asiakirjoissa.

Verrattuna muihin rahapeliyhteisöihin Fintoton omistaja Suomen Hippos sai paljon tilaa mediasa erityisesti *HS*:ssä yhdistymiskeskustelun alku-

vaiheessa. Suomen Hippos ei halunnut, että Fintoto yhdistyy RAY:n ja Veikkauksen kanssa (Arola 2014). Sen edustajien mukaan muutokset oli mahdollista toteuttaa nykyjärjestelmän sisällä ja päätöksen tekeminen kiireessä voisi saada aikaan suurta haittaa. Fintoton rahat menevät hevoskasvatukseen ja raviurheilun ylläpitämiseen tarvittavaan infrastruktuuriin Suomessa. Suomen Hippos oli huolissaan rahojen vähenemisestä ja toimintansa jatkuvuudesta (Hakola 2015).

Suomen keskustapuolueen edustajat kommentoivat 4. joulukuuta 2014, että he vastustivat rahapeliyhteisöjen yhdistämistä, koska järjestelmä toimi silloisena ajankohtana ja jokaisella operaattorilla oli omat asiakkaansa (Helsingin Sanomat 2014).

Vuoden 2014 loppupuolella ja vuoden 2015 alussa, kun järjestelmävaihtoehtoja pohtineen työryhmän työ oli kesken, yhdistymistä ei käsitelty julkisessa keskustelussa. Keväällä 2015 uudelleen alkaneen keskustelun tarkastelemisen perusteella vaikuttaa siltä, että talven aikana oli tapahtunut rahapeliyhteisöjen yhdistymistä koskevien näkemysten valtavirtaistuminen. Maaliskuussa 2015 *HS* ilmoitti, että kaikki poliittiset puolueet olivat nyt yksimielisesti rahapeliyhtiöiden yhdistämisen kannalla (Berg 2015). Sisäministeriön edustajat Räsänen ja Nerg sanoivat, että yhdistymistä suositeltiin, koska työryhmä oli valmisteellut asiaa huolellisesti ja yhdistymisellä oli laaja poliittinen tuki myös sidosryhmien keskuudessa (Berg 2015; Raste 2015b).

Jotkin sidosryhmistä olivat mitä ilmeisimmin muuttaneet kantaansa tarkasteltavana olevan ajanjakson aikana. Esimerkiksi syyskuussa 2015 SOSTEn pääsihteeri kommentoi: ”Uskomme, että yksi yhtiö kykenee paremmin vastaamaan ulkomaiseen kilpailuun ja sitä kautta turvataan kansanterveystyön, urheilun, tutkimuksen, nuorisotyön ja hevosjalostuksen rahoitus.” (Savolainen 2015). Suomen Hippos päätyi myös kannattamaan sitä, että Fintoto sulautettaisiin uuteen yhtiöön.

Monet toimijat, jotka aluksi olivat esittäneet kriittisiä näkemyksiä mediassa, päätyivät lopulta kannattamaan rahapeliyhteisöjen yhdistämistä. On selvää, että kolmen rahapeliyhteisön järjestelmä ei ollut poliittinen ongelma monille keskeisille sidosryhmille prosessin alussa; se oli muovattava ongelmaksi. Ongelma oli esitettävällä tavalla, jonka voivat hyväksyä keskeiset sidosryhmät, joita kiinnostivat eniten tuotot. Kun tämä tavoite oli saavutettu, poliittisen yhteisymmärryksen aikaansaamiselle ei enää ollut esteitä.

## Lopuksi

Politiikka-asiakirjat ja media-aineisto kertovat kahta tarinaa politiikkaongelman esittämisestä ja rahapeliyhteisöjen yhdistämistä tukevista ennako-oletuksista. Mediateksteissä näkökulma on enemmän ilmiötä ulkoapäin tarkasteleva, ja asiasta kuullaan suurempaa valikoimaa ääniä ja asianosaisia. Aluksi jotkin sidosryhmät – etenkin kansalaisjärjestösektorin edunsaajia edustavat – toivat esiin yhdistämistä koskevia huolenaiheita ja esitivät siitä kritiikkiä, mutta lopuksi kyseiset toimijat näyttäytyivät mediateksteissä valtavirran mukaisina ja yhdistämistä puoltavina. Aivan kuin politiikka-asiakirjoissa vallitseva esittämistapa leviäisi ja vakuuttaisi kaikki asianosaiset siitä, että kaikki hyötyvät järjestelmän muutoksesta. Peliongelmienvaihtojen ja ehkäisemistä koskevat perustelut tulevat mukaan asian esittämistapaan mediassa melko myöhäisessä vaiheessa raportointia.

Muutoksen välttämättömyys esitettiin sekä politiikka-asiakirjoissa että mediassa niin, että se määräytyi sellaisten voimien toimesta, joita suomalaiset rahapeliyhteisöt ja valtio eivät voineet kontrolloida. Sekä suomalaisten operaattorien että valtion esitettiin olevan lähes passiivisia sivustakatsojia, joilla ei

ollut mitään osaa rahapelialan teknologisessa kehityksessä. Rahapelimonopolijärjestelmän vahvistaminen pyrittiin näin esittämään välttämättömänä reagoitina ulkoisiin olosuhteisiin, johon ei sisällynyt lainkaan EU-oikeuden kannalta pulmallista taloudellista pyyteellisuutta. Rahapelituottoja koskeva mediakeskustelu osoittaa kuitenkin, että tuotto-odotukset olivat useille asianosaisille hyvin merkityksellisiä. Ilman yhdistämiseen sisältyvää lupautta tuottojen kasvusta on vaikea ymmärtää, miksi esimerkiksi rahapeliyhteisöjen yhdistämistä tuottojen menettämisen pelossa aluksi vastustaneet edunsaajat olisivat muuttaneet mielensä.

Aineistossa havaittua pelihallun esittämistä ihmisluontoon kuuluvana piirteenä voidaan pitää erityisen ongelmallisena. Se on ristiriidassa suomalaisen rahapelipolitiikan keskeisen rahapelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä koskevan tavoitteen kanssa. Sikäli kuin pelihallu esitetään muuttumattomaksi tekijäksi, rahapelihaittoja voidaan pitää väistämättöminä, eikä niihin voida politiikkatoimin vaikuttaa. Kaiken kaikkiaan rahapelihaittojen ehkäisemisen sijaan rahapeliyhteisöjen yhdistäminen näyttää liittyneen huoleen rahapelituottojen menettämisestä ulkomaisille operaattoreille.

## KIRJALLISUUS

- Bacchi, Carol: *Analysing policy: What's the problem represented to be?* French Forest: Pearson Education, 2009.
- Bacchi, Carol: *Problematizations in alcohol policy. WHO's "alcohol problems"*. *Contemporary Drug Problems* 42 (2015): 2, 130–147.
- Bacchi, Carol: *Problematizations in health policy. Questioning how "Problems" are constituted in policies.* *SAGE Open* 6 (2016): 2, 1–16. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/2158244016653986> (luettu 5.2.2018)
- Borch, Anita: *The monopolisation of the Norwegian slot machine market* (Projektnotat nr. 9-2015). Oslo: National Institute for Consumer Research, 2015.
- Hansen, Marianne & Rossow, Ingeborg: *Does a reduction in the overall amount of gambling imply a reduction at all levels of gambling?* *Addiction Research and Theory* 20 (2012): 2, 145–152.
- Järvinen-Tassopoulos, Johanna: *Gambling, policy issues and the public good. The case of Finland.* S. 83–97. Teoksessa Hellman, Matilda & Roos, Gun & von Wright, Julius (toim.): *A Welfare policy patchwork. Negotiating the public good in times of transition.* Helsinki: Nordic Centre for Welfare and Social Issues, 2012.
- Kaburakis, Anastasios & Rodenberg, Ryan: *Odds: gambling, law and strategy in the European Union.* *Business Law International* 13 (2012):1, 63–96.
- Livingstone, Charles & Adams, Peter & Cassidy, Rebecca & Markham, Francis & Reith, Gerda & Rintoul, Angela & Dow Schüll, Natasha & Woolley, Richard & Young, Martin: *On gambling research, social science and the consequences of commercial gambling.* *International Gambling Studies* 18 (2017): 1, 56–68.
- Lovejoy, Katherine: *A busted flush: regulation of online gambling in the European Union.* *Fordham International Law Journal* 37 (2014):5, 1525–1574.
- Markham, Francis & Young, Martin & Doran, Bruce: *Gambling expenditure predicts harm: evidence from a venue-level study.* *Addiction* 109 (2014): 9, 1509–1516.
- Matilainen, Riitta: *Production and consumption of recreational gambling in twentieth-century Finland.* Helsinki: University of Helsinki, 2017.
- Myllymaa, Antti: *The political economy of online gambling in the European Union.* Helsinki: University of Helsinki, 2017.

Van den Bogaert, Stefaan & Cuyvers, Armin: "Money for nothing": the case law of the EU Court of Justice on the regulation of gambling. *Common Market Law Review* 48 (2011): 4, 1175–1213.

### *Mediakirjoitukset*

- Arola, Heikki: Hippos kavahtaa yhdistymistä Ray:n ja Veikkauksen kanssa. *Helsingin Sanomat*, 9.12.2014. <https://www.hs.fi/talous/art-2000002784030.html> (luettu 5.2.2018).
- Berg, Antti: Puolueet yksimielisiä rahapeliyhdistämisestä. *Helsingin Sanomat*, 14.3.2015. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002808581.html> (luettu 5.2.2018).
- Hakola, Tero: Rahapeliuudistus: Hevosala pelkää jäävän isojen jalkoihin. *Helsingin Sanomat*, 29.4.2015. <https://www.hs.fi/urheilu/art-2000002820358.html> (luettu 5.2.2018).
- Jungman, Tor & Rosenberg-Ryhänen, Leena & Kiuukas, Vertti: Peliyhteisöjen yhdistäminen ei toisi lisäarvoa. *Helsingin Sanomat*, 4.9.2014. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002758632.html> (luettu 5.2.2018).
- Junkkari, Marko & Nieminen, Martta: Hallitus valmistelee Veikkauksen, RAY:n ja Fintoton yhdistämistä. *Helsingin Sanomat*, 2.12.2014. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002782300.html> (luettu 5.2.2018).
- Junkkari, Marko: Hallitus perusti työryhmän miettimään rahapeliuudistusta – muutoksia tulossa Veikkauksen, Rayn ja Fintoton toimintaan. *Helsingin Sanomat*, 16.12.2014. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002785896.html> (luettu 5.2.2018).
- Karjalainen, Uusi Veikkaus on aloittanut toimintansa. *Karjalainen*, 1.1.2017. <https://www.karjalainen.fi/uutiset/uutis-alueet/talous/item/126517-uusi-veikkaus-on-aloittanut-toimintansa> (luettu 5.2.2018).
- Länsi-Suomi: Valtio paketoi rahapeliyhtiöt yhden katon alle. *Länsi-Suomi*, 18.9.2015. <https://ls24.fi/stt/valtio-paketoi-rahapeliyhtiöt-yhden-katon-alle> (luettu 5.2.2018).
- Mattila, Anne: Rahapeliuudistus nostaa ravien palkintotasoa. *Keskipohtanmaa*, 31.12.2016. <https://www.keskipohjanmaa.fi/124179/rahapeliuudis->

[tus-nostaa-ravien-palkintotasoa/s/6111cf1f](https://www.keskipohjanmaa.fi/124179/rahapeliuudistus-nostaa-ravien-palkintotasoa/s/6111cf1f) (luettu 5.2.2018).

- Nieminen, Martta: Räsänen rahapelijärjestelmästä: On oltava ajan hermolla. *Helsingin Sanomat*, 2.12.2014. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002782393.html> (luettu 5.2.2018).
- Nieminen, Martta & Niskakangas, Tuomas: Järjestöt kritisoivat pelimonopoliin yhdistämissuunnitelmia. *Helsingin Sanomat*, 2.12.2014. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002782368.html> (luettu 5.2.2018).
- Nieminen, Martta & Pusa, Ari: Uusi pelijätti hirvittää rahansaajia. *Helsingin Sanomat*, 3.12.2014. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002782527.html> (luettu 5.2.2018).
- Palojärvi, Eeva: SM:n kansliapäällikkö Nerg yhdistäisi Veikkauksen, RAY:n ja Fintoton. *Helsingin Sanomat*, 12.2.2015. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002800347.html> (luettu 5.2.2018).
- Raeste, Juha-Pekka: Rahapeliyhtiöiden yhdistäminen nyt kähti eteenpäin. *Helsingin Sanomat*, 24.3.2015a. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002811176.html> (luettu 5.2.2018).
- Raeste, Juha-Pekka: Räsänen: Rahapeliyhtiöt tulisi saada yhteen vuoden 2017 alusta. *Helsingin Sanomat*, 24.3.2015b. <https://www.hs.fi/talous/art-2000002811216.html> (luettu 5.2.2018).
- Savolainen, Jaana: Veikkaus, RAY ja Fintoto sulautuvat yhteen. *Helsingin Sanomat*, 18.9.2015. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002853326.html> (luettu 5.2.2018).
- Valtanen, Tero: Rahapeli monopolin purkaminen lisäisi valtion menopaineita – hintalappu 1,2 mrd. euroa. *Yle Uutiset*, 4.2.2016. <https://yle.fi/uutiset/3-8646680> (luettu 5.2.2018).

### *Politiikka-asiakirjat*

- HaVM 25/2016 vp.  
HE132/2016 vp.  
Sisäministeriö: Selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoista ratkaisumalleista. Sisäministeriön julkaisu 12/2015. Helsinki: Sisäministeriö, 2015.  
StVL 9/2016 vp.

## TIIVISTELMÄ

*Jani Selin & Matilda Hellman & Tuulia Lerkkanen: Monopolin vahvistaminen kilpailun nimissä: Rahapeliyhteisöjen yhdistämisprosessin oikeuttaminen politiikka-asiakirjoissa ja mediassa*

Artikkelissa tarkastellaan kolmen valtion hallitsemien rahapeliyhteisöjen yhdistämistä ja yhdistämisen perusteluiden diskursiivista rakentumista politiikka-asiakirjoissa (N = 4) sekä mediateksteissä (N = 82). Muutoksen välttämättömyyden esitettiin mediassa ja asiakirjoissa määrättyneen ulkopuolisten tekijöiden toimesta, jotka tekivät kolmen rahapeliyhteisön yksinoikeusjärjestelmästä ongelmallisen. Politiikka-asiakirjat sisälsivät myös oletuksia, jotka koskivat ihmisten peli-

halun luonnollisuutta ja väistämättömyyttä. Mediassa raportointi kehittyi melko nopeasti siten, että mielipiteet synkronoituivat yhdistymistä puoltavaksi yhteisymmärrykseksi. Vaikka jotkut sidosryhmät ilmaisivat huolenaiheita ja esittivät kritiikkiä alkuvaiheen keskusteluissa, mutta ajan myötä näkemysten esitettiin muuttuneen yhdistymistä puoltaviksi. Rahapelihaittojen ehkäisemistä koskevat perustelut esitettiin mediaraportoinnissa melko myöhäisessä vaiheessa. Analyysi osoittaa, että rahapelihaittojen ehkäisy sijasta rahapelituotot näyttävät olleen keskeisessä asemassa rahapeliyhteisöjä yhdistettäessä.